# Estrategias contra la erosión de la democracia en Colombia y Venezuela*

**University of Utah Correo electrónico: laura.gamboa@utah.edu. ORCID https://orcid.org/0000-0002-4873-1764

---

La erosión democrática se ha vuelto un fenómeno endémico. Enfrentados con crisis económicas y de seguridad, presidentes elegidos democráticamente en nuevas y viejas democracias han utilizado su popularidad para introducir reformas constitucionales que buscan destruir el sistema de pesos y contrapesos, impedir elecciones libres y justas y cesar derechos políticos y libertades civiles. En Venezuela, Hugo Chávez erosionó la democracia. Utilizando reformas institucionales, lentamente, transformó el régimen democrático en un régimen autoritario competitivo. En Colombia, Álvaro Uribe trató de hacer lo mismo, pero falló. Pese a sus esfuerzos para minar la independencia de cortes y Congreso y desequilibrar las elecciones, el orden constitucional colombiano se mantuvo relativamente fuerte. ¿Por qué, a pesar de circunstancias similares, algunos presidentes consiguen erosionar exitosamente la democracia y otros no?

En general,[1] la literatura sobre erosión democrática se ha centrado en el Ejecutivo: las circunstancias en las que el presidente llega al poder, el contexto institucional al que se enfrenta, su acceso a recursos, su popularidad o su apoyo nacional e internacional. Contrario a estos enfoques, yo resalto el papel de la oposición. La erosión democrática es una transición de la democracia a la autocracia que se da lentamente, dándole a la oposición diversas oportunidades para reaccionar. Los objetivos y las estrategias que esta utiliza para frenar los intentos iniciales del presidente de socavar el sistema de pesos y contrapesos son, por lo tanto, cruciales para comprender el éxito que tienen los líderes aumentando los poderes del Ejecutivo y extendiendo el tiempo de su mandato más allá de un segundo periodo.

Si la oposición utiliza estrategias institucionales o extrainstitucionales con objetivos moderados para enfrentarse al gobierno, mantiene su legitimidad adentro del país y afuera. Tales estrategias reducen los incentivos y aumentan los costos de la represión, pues permiten que la oposición conserve cierta presencia en la legislatura y esté en mejores condiciones para contrarrestar futuras reformas autoritarias. Por el contrario, si la oposición contraataca por fuera de las instituciones, esperando derrocar al presidente antes de que termine su periodo constitucional, pierde legitimidad nacional e internacional. Este tipo de respuesta aumenta los incentivos y disminuye los costos de represión; le proporciona al presidente un mayor margen de maniobra para destituir, perseguir o encarcelar líderes de la oposición, así como suficiente apoyo para promover reformas autoritarias más agresivas.

Para respaldar este argumento, analizo el proceso de erosión democrática en Colombia y Venezuela, utilizando 88 entrevistas semiestructuradas con jueces, políticos, periodistas y académicos, así como material de archivo en congresos[2] y revisión de prensa.[3] La evidencia sugiere que durante los primeros años de los gobiernos de Chávez (1999-2013) y Uribe (2002-2010), la oposición en ambos países tenía importantes ventajas institucionales. La oposición colombiana aprovechó estas ventajas para proteger sus recursos institucionales y eventualmente impedir la reforma que hubiera permitido la segunda reelección de Uribe. La oposición venezolana, por el contrario, desperdició estas ventajas y utilizó estrategias extrainstitucionales con el objetivo de

remover a Chávez de su cargo. Estas tácticas le costaron los recursos institucionales que tenía y ayudaron a Chávez a adelantar más reformas autoritarias.

## Explicar la erosión democrática

La literatura no explica completamente por qué algunos presidentes con aspiraciones hegemónicas -aquellos que quieren ampliar sus poderes y permanecer en su cargo más allá de un segundo mandato- consiguen erosionar la democracia, pero otros, no. La mayoría de los estudios sobre erosión democrática se han enfocado en el Ejecutivo, resaltando los factores que le permiten al presidente llegar al poder (Haggard, 2016; Handlin, 2017), el contexto institucional en el que este empieza su mandato (Ginsburg & Huq, 2019; Weyland, 2020), su popularidad (Corrales, 2018; Levitsky & Loxton, 2013) o su acceso a recursos (Corrales, 2018; Hawkins, 2010; Hidalgo, 2009; Mazzuca, 2013). Estos argumentos asumen, o bien que una vez estos líderes llegan a la presidencia no se pueden evitar rupturas democráticas, o bien que solo presidentes hegemónicos débiles no fallan en sus intentos de erosionar la democracia.

Algunos académicos han argumentado que bajos niveles de desarrollo económico (Przeworski et al., 2000; Svolik, 2008; Haggard, 2016) y problemas de gobernabilidad (Handlin, 2017) aumentan la probabilidad de retrocesos democráticos. Estos reveses conducen a crisis de legitimidad que desestabilizan las instituciones democráticas y aumentan la probabilidad de que líderes autoritarios alcancen el poder. Estas teorías ayudan a explicar por qué presidentes con aspiraciones hegemónicas son elegidos, en primer lugar, pero son menos útiles para explicar por qué solo algunos de ellos logran erosionar la democracia. Recesiones económicas y problemas de gobernabilidad debilitan al Ejecutivo. Una vez un líder autoritario llega a ocupar la presidencia, estos factores deberían disminuir su apoyo y su habilidad de cambiar la Constitución, no al revés.

Tanto Hugo Chávez como Álvaro Uribe llegaron al poder en medio de serias crisis. En 1999, Venezuela enfrentaba la inflación más alta de la región, un producto interno bruto estancado, elevadas tasas de desempleo y déficits del sector público (Corrales, 1999). En 2002, Colombia enfrentaba una seria amenaza de seguridad con homicidios, secuestros y ataques terroristas disparados después del fallido proceso de paz entre 1998 y 2001 (Dugas, 2003). Estos problemas desencandenaron una crisis de legitimidad en ambos países. Los partidos tradicionales empezaron a percibirse igualmente corruptos en Venezuela (Seawright, 2012; Morgan, 2011) e igualmente incompetentes en Colombia (Albarracín et al., 2018), y al dejar de ser alternativas creíbles, allanaron el camino para que Chávez y Uribe llegaran al poder.

Estas crisis, sin embargo, no explican los diferentes desenlaces en Colombia y Venezuela. En la primera, la sensación de inseguridad mantuvo el vasto apoyo a Uribe; en la segunda, el deterioro de la economía hizo que la popularidad de Chávez decayera. Sin embargo, Chávez logró erosionar la democracia, y Uribe, no.

La literatura también ha utilizado argumentos institucionales para explicar los retrocesos democráticos (Carreras, 2012; Gisnbrug & Huq, 2019; Mainwaring, 2018; Weyland, 2020). Los sistemas de partidos poco institucionalizados disminuyen la predictibilidad de la política y facilitan el ascenso de líderes populistas al poder (Mainwaring, 2018), pero no pueden explicar por completo la erosión de la democracia en Venezuela ni en Colombia. Tanto Colombia como Venezuela vieron declinar sus sistemas de partidos. Luego de décadas de controlar la arena política, los partidos tradicionales en ambos países perdieron presencia nacional. Cuando Uribe y Chávez se convirtieron en presidentes, estas organizaciones eran

similarmente débiles. Sin embargo, solo el presidente venezolano erosionó la democracia.

Otros trabajos se han enfocado en los recursos del presidente o el contexto institucional que este debe enfrentar. Estos argumentos señalan que la erosión democrática es el resultado de la popularidad del presidente (Corrales, 2018; Levitsky & Loxton, 2013), los recursos a los que tiene acceso (Hidalgo, 2009; Hawkins, 2010), su ideología (Weyland, 2013,) o la fortaleza de las instituciones que está tratando de cooptar (Ginsburg & Huq, 2019; Weyland, 2020). No obstante, estos factores no explican del todo por qué Chávez logró erosionar la democracia, pero Uribe, no.

No hay duda de que la independencia y la fuerza de la Corte Constitucional fueron esenciales para impedir la segunda reelección de Uribe. Las instituciones fuertes, sin embargo, no son inmutables. Incluso con instituciones democráticas fuertes, los países pueden volcarse hacia el autoritarismo (Pérez-Liñán & Mainwaring, 2013). Tanto Chávez como Uribe enfrentaron instituciones arraigadas en una larga historia democrática. Aun así, Chávez logró debilitar el control que estas ejercían sobre el Ejecutivo; Uribe, no.

De igual manera, es claro que -independiente de si se debe a su carisma, ideología (Weyland, 2013) o control sobre recursos minerales (Hidalgo, 2009; Weyland, 2020)- los presidentes con aspiraciones hegemónicas necesitan apoyo popular para aumentar su poder y extender su mandato.[4] La popularidad sola, sin embargo, no explica la erosión democrática. A pesar de haber sido inmensamente popular, Uribe no pudo desactivar los controles al Ejecutivo ni extender su permanencia en la presidencia a un tercer periodo. Por el contrario, a pesar de tener bajos índices de popularidad entre 2001 y 2003, Chávez consiguió desmantelar los controles al Ejecutivo y permanecer en la presidencia hasta 2013.

En síntesis, poco desarrollo económico, crisis de gobernabilidad, instituciones democráticas débiles, acceso a recursos naturales y apoyo popular son muy útiles para explicar la vulnerabilidad de Venezuela y Colombia ante la erosión de la democracia, pero insuficientes para entender por qué Chávez fue capaz de erosionarla; pero Uribe, no. Para comprender este enigma debemos tener en cuenta las estrategias de la oposición.

Algunos académicos sugieren que las transiciones hacia y desde la democracia son el resultado de decisiones estratégicas frente a la crisis (Linz, 1978; O'Donnell & Schmitter, 1986; Capoccia, 2007; Mainwaring & Pérez-Liñán, 2013). Al igual que estas teorías, yo resalto la importancia de los actores y sus decisiones. A diferencia de dichas teorías y en línea con trabajos más recientes (Levitsky & Ziblatt, 2018; Somer et al., 2021; Cleary & Oztürk, 2020), presto atención a las decisiones de los actores políticos, incluso después de que un líder autoritario accede al poder.

Obviamente, las élites no toman decisiones en el vacío. El contexto internacional ha configurado el modo en el cual se rompen las democracias hoy por hoy. Los autócratas han encontrado maneras para concentrar el poder sin romper normas democráticas internacionales. Este artículo admite la relevancia de los factores internacionales en los cambios de régimen, destacando la importancia de los públicos nacional e internacional en la definición de las opciones estratégicas de la oposición. La teoría aquí esbozada asume que estos públicos tienen una preferencia por la democracia que motiva a los líderes autoritarios a mantener una fachada democrática. Supeditados a este supuesto,

sostengo que algunos objetivos y estrategias son mejores que otros para impedir la erosión democrática.

## La erosión como un tipo de cambio de régimen

En línea con otros trabajos (Bermeo, 2016; Waldner & Lust, 2018), entiendo la erosión democrática como un tipo de transición de democracia a autocracia que se da gradualmente. Al igual que las rupturas democráticas que suceden con golpes de Estado, las erosiones democráticas implican un cambio de régimen. Los presidentes introducen enmiendas constitucionales que aumentan los poderes *de jure* y *de facto* del Ejecutivo[5] y cambian las reglas electorales[6] a su favor. En su conjunto, y con el tiempo, estas alteraciones no solo impiden el control horizontal *(horizontal accountability),* sino que también desequilibran el juego electoral, obstaculizando el control electoral *(electoral accountability).* Juntas, estas reformas le permiten al presidente extender su periodo en el poder, crear mayorías artificiales en el Congreso e inducir la aprobación o la derogación de decisiones de las cortes y organismos de control, habilitando al mandatario no solo a postularse por dos o más periodos, sino también a manipular el proceso electoral a tal punto que para la oposición es casi imposible derrotarlo.

Una democracia que ha experimentado erosión, por lo tanto, deja de ser una democracia -incluso una democracia delegativa-,[7] y se convierte en un régimen autoritario competitivo en el que hay competencia real por el poder, pero esta es supremamente injusta. En regímenes autoritarios competitivos, el gobierno utiliza su control sobre las instituciones estatales para cometer fraude y reprimir, acosar o negar recursos cruciales a la oposición hasta un punto tal que casi garantiza la victoria electoral del mandatario.[8]

A diferencia de las rupturas democráticas clásicas, sin embargo, la erosión democrática se da gradualmente. En los golpes de Estado, los líderes autoritarios, una vez en su cargo, rápidamente obstaculizan las elecciones, vetan a los partidos de oposición o cierran el congreso, las cortes o los organismos de control. En los casos de erosión democrática, los presidentes con aspiraciones hegemónicas elegidos democráticamente no actúan de manera instantánea, sino que lentamente introducen reformas constitucionales que en el largo plazo les permiten neutralizar y cooptar el congreso, las cortes o los organismos de control. Este proceso es lento. Toma años sesgar el campo de juego electoral a un grado tal que sea casi imposible vencer al gobierno.

### *Mirada a la oposición*

El hecho de que la erosión democrática -a diferencia de las rupturas democráticas clásicas- ocurra de manera gradual, le da a la oposición muchas oportunidades para responder a los ataques a la democracia por parte del Ejecutivo. Incluso después de que un líder autoritario se ha posesionado, la oposición cuenta con recursos institucionales -presencia significativa en el congreso, las cortes o las instituciones de control -y extrainstitucionales -recursos económicos y capacidad de movilizar seguidores- que puede usar contra el Ejecutivo. Cómo y para qué utiliza la oposición esos recursos es esencial para comprender por qué algunos presidentes tienen éxito en sus intentos de erosionar la democracia, y otros, no.

Los presidentes con aspiraciones hegemónicas son *office-seekers* con objetivos electorales y políticos. Estos líderes acceden al poder contra élites tradicionales en contextos de crisis. Para poder alcanzar metas políticas, dichos presidentes tratan de aumentar sus poderes y permanecer en su cargo. Para ello, podrían cerrar el congreso;

sin embargo, las sanciones internacionales aumentan los incentivos para mantener una fachada democrática (Meyerrose, 2020). Con el fin de evitar una respuesta internacional negativa, los presidentes prefieren, por el contrario, adoptar reformas constitucionales sucesivas.

Al principio estas reformas aumentan los poderes del presidente - extienden los términos del mandato o permiten una reelección-, pero no logran politizar las instituciones estatales o proporcionar poderes presupuestales lo suficientemente vastos como para ocasionar un desequilibrio del campo electoral.[9] A medida que van acumulándose, estas reformas constitucionales son cada vez más peligrosas para la democracia. Construyendo sobre cambios anteriores, estas aumentan la capacidad del presidente para ampliar o controlar su bancada parlamentaria; cooptar o minar las cortes, el congreso y los organismos de control, y volver a extender el periodo presidencial. En conjunto, estas reformas le permiten al presidente politizar y utilizar las instancias del Estado encargadas de supervisar contiendas electorales o el acceso a medios de comunicación y le dan vastos poderes presupuestales que le posibilitan al Ejecutivo finalizar el proceso de erosión democrática, habilitándolo no solo para lanzarse a la presidencia por más de dos mandatos, sino, en un contexto de competencia desigual, casi garantizar su victoria.

La oposición, por su parte, también está compuesta por *office seekers* con intereses electorales y políticos que quieren impedir las reformas del presidente. Esta puede tener objetivos radicales o moderados. Los primeros implican un reto fundamental a la estructura política existente, mientras que los segundos exigen reformas parciales (McAdam, 1999). En el caso de la erosión democrática, la oposición lucha contra un presidente que, pese a sus aspiraciones hegemónicas, fue elegido democráticamente. En este contexto, objetivos radicales son aquellos que buscan acabar la presidencia de este mandatario antes de que termine su periodo constitucional; en tanto que objetivos moderados son aquellos que pretenden obstaculizar el proyecto de dicho presidente, pero no buscan impedir que termine su mandato constitucional.

Con el fin de alcanzar estos objetivos, la oposición puede recurrir a estrategias institucionales o extrainstitucionales. Las primeras utilizan canales políticos convencionales como cortes, congreso o elecciones. Las segundas combaten al gobierno por fuera de estos canales, optando por repertorios de movilización como golpes de Estado, violencia, guerra de guerrillas, protestas, huelgas o boicots (tabla 1) (McAdam y Tarrow, 2000).

**Tabla 1** Estrategias y objetivos

| | | Objetivos | |
|---|---|---|---|
| | | **Radicales** | **Moderados** |
| **Estrategias** | **Institucionales** | Referendo revocatorio institucional<br>Juicio presidencial | Campaña electoral<br>Actuar en el Legislativo<br>*Lobby*<br>Litigar |
| | **Extrainstitucionales** | Golpes de Estado, guerra de guerrillas | |
| | | Protestas, *boicots*, huelgas | |

Fuente: elaboración propia.

Individualmente, ni los objetivos radicales ni las estrategias extrainstitucionales contribuyen a la erosión democrática. Si se combinan, sin embargo, las estrategias extrainstitucionales con objetivos radicales pueden tener consecuencias particularmente negativas para la democracia. La tolerancia nacional e internacional a las acciones de un gobierno está relacionada con la naturaleza del desafío que este enfrenta (Gartner & Regan, 1996). Las estrategias institucionales moderadas -y en menor medida las estrategias extrainstitucionales moderadas o institucionales radicales[10] - suponen un desafío limitado para el gobierno y preservan la legitimidad de la oposición, disminuyendo los incentivos del gobierno para reprimir y aumentando los costos de hacerlo. Las estrategias extrainstitucionales con objetivos radicales, por el contrario, implican un desafío más serio para el presidente y minan la legitimidad de la oposición. Estas tácticas aumentan los incentivos para reprimir y reducen los costos del gobierno para hacerlo.

Independientemente de sus objetivos, las estrategias que utilizan elecciones, el congreso o las cortes reflejan la aceptación de los canales establecidos de resolución de conflictos y son, por lo tanto, menos amenazantes para la élite dirigente (McAdam, 1999). Si bien las estrategias extrainstitucionales revelan rechazo a los mecanismos existentes para resolver conflictos y son, consecuentemente, más amenazantes para la clase dirigente, los objetivos moderados reducen dicha amenaza. Dichos motivos dejan espacio para negociar y solo ponen en peligro a aquellos grupos cuyos intereses están relacionados con los reclamos específicos de la oposición (McAdam, 1999). Por consiguiente, las estrategias extrainstitucionales con objetivos moderados son menos amenazantes que las tácticas extrainstitucio-nales con objetivos radicales.

La legitimidad de los presidentes con aspiraciones hegemónicas depende de su fachada democrática. La violación de normas de comportamiento político ampliamente aceptadas no solo implica arriesgarse a una respuesta adversa de la comunidad internacional, sino que pone en peligro el apoyo nacional del líder (Bunce & Wolchik, 2011). Si la oposición utiliza estrategias institucionales o ciertas tácticas extrains-titucionales con objetivos moderados, el gobierno no tiene razones legítimas para "excluirla" o presionar para obtener reformas más agresivas. Incluso disminuida, la oposición puede mantener suficiente presencia en el Legislativo para proteger los recursos institucionales que el gobierno pretende arrebatar.

Las elecciones, las cortes y el congreso le brindan espacios a la oposición para luchar contra el mandatario (Levitsky & Way, 2010; Bunce & Wolchik, 2011). Mientras esta mantenga alguna

presencia en el congreso, puede retrasar, modificar e incluso impedir reformas autoritarias. Haciendo uso del procedimiento parlamentario para obstruir y retrasar el proceso legislativo, esta puede poner en riesgo el cumplimiento de plazos parlamentarios a proyectos de ley y ampliar el escrutinio público, incrementando la probabilidad de que amigos y enemigos de un proyecto legislativo puedan modificarlos (Hiroi & Renno, 2014). Por consiguiente, dependiendo de las herramientas de procedimiento disponibles, inclusive coaliciones minoritarias pueden contener y demorar reformas que permiten que el gobierno erosione la democracia. Aun si el presidente logra aprobar su proyecto de ley, este tipo de obstrucción retrasa lo suficiente la agenda del Ejecutivo como para proteger cargos en cortes y organismos de control (o al menos algunos márgenes de apoyo en estos) que resultan útiles para combatir reformas más agresivas en el futuro.

Estrategias extrainstitucionales pacíficas con objetivos moderados pueden complementar estos esfuerzos. Dichas tácticas pueden aumentar la visibilidad de la situación y ampliar el apoyo público. Con frecuencia, las estrategias extrainstitucionales con objetivos moderados han sido útiles para movilizar votantes y presionar a las autoridades a respetar los resultados electorales (Trejo, 2014).

Contrario a las tácticas descritas, las estrategias extrainstitucionales con objetivos radicales conllevan un rechazo de los mecanismos establecidos para solucionar conflictos y generan un juego de suma cero. Esta clase de desafíos no solo aumenta los incentivos del gobierno para reprimir, sino que reduce los costos de hacerlo (Gartner & Regan, 1996; MacAdam, 1999). Incluso con límites, cuando el presidente llega al poder, el país es todavía democrático. El uso de estrategias extrainstitucionales con el objetivo de sacar al presidente del poder puede percibirse como injustificado adentro y afuera del país. Estas tácticas menoscaban la legitimidad de la oposición nacional e internacional, incrementan los incentivos y reducen los costos del gobierno para reprimir. Estas estrategias no solo le dan al presidente margen de maniobra para destituir, perseguir o encarcelar líderes de la oposición -poniendo en riesgo cualquier recurso institucional y no institucional que les haya quedado-, sino que le permiten reunir suficiente apoyo para presionar la aprobación de reformas más agresivas que, debilitada, la oposición difícilmente puede combatir.[11]

## Venezuela y Colombia: circunstancias similares, diferentes desenlaces

Las presidencias de Hugo Chávez y Álvaro Uribe tienen importantes similitudes. Ambos líderes llegaron al poder en contextos de crisis, tras décadas de estabilidad democrática. Con el fin de promover la equidad social y de reducir la violencia de la guerrilla, respectivamente, ambos trataron de desmantelar los controles al Ejecutivo y extender sus periodos presidenciales más allá de un segundo mandato. Chávez introdujo reformas constitucionales que buscaban ampliar el periodo presidencial (1999) y permitir reelecciones indefinidas (2007, 2009), reducir el tamaño del Congreso y elegir uno nuevo bajo su influencia (1999); ganar control sobre las fuerzas militares (1999, 2002); cooptar las cortes y los organismos control (1999, 2004, 2005-2010); así como aumentar su dominio sobre los medios de comunicación (2004), el banco central y la empresa estatal de petróleo PDVSA (2003). Uribe introdujo reformas encaminadas a establecer dos reelecciones inmediatas (2004, 2010); reducir el tamaño del Congreso y revocarlo con el fin de elegir uno nuevo bajo su influencia (2002); aumentar su habilidad de emitir decretos (2003); restringir los poderes de las altas cortes (2002, 2006, 2008), y cooptar la rama judicial y los organismos de control.

A pesar de tener diferentes ideologías, Uribe y Chávez fueron igualmente populistas y polarizantes. Ambos se dirigían a la nación semanalmente por televisión y -proyectándose como la encarnación del Estado- abordaban asuntos privados y locales de manera personalista, tildando a sus críticos de ser enemigos del Estado (González, 2013).

Uribe y Chávez estaban igualmente decididos a aumentar sus poderes y extender su periodo presidencial. El gobierno de Chávez manipuló las reglas electorales; amenazó a magistrados y servidores públicos, forzándolos inclusive a renunciar, y acosó a periodistas y miembros de la oposición. El gobierno de Uribe compró legisladores; espió a magistrados, periodistas y políticos; creó evidencias para encarcelar falsamente a personas que testificaron contra funcionarios uribistas, y facilitó información a paramilitares, ayudándolos a cometer crímenes contra activistas de derechos humanos, sindicalistas, periodistas y políticos de izquierda (Bejarano, 2010; Wills Otero, 2014). La supervivencia de la democracia en Colombia no estaba garantizada.

Por último, los dos presidentes iniciaron sus periodos enfrentando oposiciones que tenían recursos institucionales y extrainstituciona-les. La oposición venezolana contaba con cierto apoyo dentro de los militares; control sobre PDVSA y los medios de comunicación; un tercio de los escaños en el Congreso;[12] cierta influencia sobre cortes[13] y organismos de control,[14] y la capacidad de movilizar a millones de venezolanos. La oposición colombiana tenía aproximadamente una cuarta parte de las curules en el Congreso,[15] cierto grado de influencia sobre cortes y organismos de control[16] y capacidad de movilización, aunque significativamente menor a la de su contraparte venezolana.

## La erosión de la democracia en Venezuela

Chávez se convirtió en presidente en 1999. Entre 2002 y 2005 la oposición, dirigida por dueños de medios de comunicación, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, pensó que podría acabar su presidencia antes de que finalizara su periodo constitucional. Haciendo caso omiso a líderes políticos tradicionales[17] y con el apoyo de las clases media y alta, optó mayoritariamente por estrategias radicales extrainstitucionales para combatir el régimen:[18] un golpe de Estado (2002), una huelga permanente (2003) y un boicot electoral (2005). Estas tácticas le proporcionaron a Chávez razones "legítimas" para perseguir, encarcelar y destituir a los líderes de la oposición y le permitieron aglutinar seguidores para proponer reformas autoritarias más agresivas que, sin recursos institucionales, la oposición no pudo combatir.

### *El golpe de Estado*

Una vez elegido, Chávez convocó a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en la cual la oposición solo obtuvo 5 % de los escaños. La Constitución resultante amplió los poderes del presidente y extendió su mandato, redujo el tamaño del Congreso y lo hizo unicameral, prolongó el periodo presidencial por un año, permitió la reelección inmediata y confirió al presidente total autonomía sobre los ascensos militares. La ANC nombró una "comisión legislativa" *(Congresito),* con mayorías chavistas, que legisló con pocas restricciones durante seis meses, destituyendo y reemplazando al congreso, a los jueces y a agentes de organismos de control (Coppedge, 2002).

A pesar de expandir el control de Chávez sobre importantes instituciones a expensas de la oposición (Corrales, 2011), la Constitución de 1999 era democrática y protegió importantes aliados de la oposición (Coppedge, 2002; Medina & López Maya, 2003; Petkoff, 2011). Si bien la coalición

antichavista contaba con poca influencia dentro de cortes y organismos de control, para ese momento todavía tenía una importante influencia sobre PDVSA y un tercio de las curules del Congreso que había ganado en las elecciones de 2000. Según un antiguo miembro de Acción Democrática, la presencia opositora era insuficiente para pasar proyectos de ley o impedir la aprobación de la mayoría de las reformas chavistas, pero permitía demorar leyes impulsadas por el gobierno.[19]

En noviembre de 2001, Chávez utilizó una Ley Habilitante para expedir 49 decretos que debilitaban el control privado de la tierra y aumentaban el control del Estado sobre PDVSA. Estos decretos enfurecieron a las clases media y alta, las cuales, bajo el liderazgo de Fedecámaras (el gremio nacional de empresarios), la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV, el mayor sindicato del país) y los propietarios de los medios de comunicación privados (El *Nacional, El Universal, Venevisión, Globovisión* y *RCTV)* comenzaron a organizar frecuentes movilizaciones pidiendo la renuncia del presidente (Medina & López Maya, 2003). En respuesta, Chávez endureció su discurso escalando el conflicto (Corrales, 2011). En abril de 2002, aprovechando la baja popularidad del presidente y el apoyo que tenían entre los militares, los líderes de la oposición convirtieron una protesta masiva antigubernamental en un golpe de Estado que removió temporalmente a Chávez de la presidencia. Negándose a negociar con los chavistas moderados, la oposición nombró un gobierno temporal, cerró la AN e invalidó la Constitución de 1999. Estas acciones fueron contraproducentes: dividieron a la oposición y unieron a los seguidores chavistas que restituyeron a su líder dos días después.

El golpe trajo consecuencias desastrosas para la oposición. Para empezar aumentó la popularidad del presidente. Mientras en febrero de 2002 el 35 % de los venezolanos aprobaba la gestión de Chávez y el 58 % la desaprobaba; en junio del mismo año, el 45 % la aprobaba y el 55 % la desaprobaba (Datanálisis, 2013). Así mismo, redujo el apoyo internacional a la oposición. La Organización de Estados Americanos (ÜEA) condenó la "alteración del régimen constitucional" y Estados Unidos se vio obligado a echar para atrás el espaldarazo que inicialmente le había dado a la oposición (McCoy, 2011).

El golpe también le permitió al gobierno perseguir, encarcelar y destituir a importantes opositores. El presidente de Fedecámaras, Pedro Carmona, recibió casa por cárcel, pero escapó y se asiló en Colombia; Henrique Capriles, alcalde de Baruta por la oposición, fue encarcelado en 2004, acusado de liderar una masa de opositores para que se tomaran la embajada cubana durante el golpe. Más grave aún, Chávez utilizó la información que le dio el golpe para purgar las fuerzas armadas. Dos generales y dos almirantes fueron acusados de rebelión y para septiembre de 2002, aproximadamente, 200 oficiales habían sido degradados, despedidos o forzados a retirarse (El *Nacional,* septiembre de 2002). Según un periodista político en *El Universal:* "El golpe le dio a Chávez la legitimidad, las razones y la información [...] si no hubiese sido por el golpe, mucha gente que se oponía a Chávez hubiese seguido en el gobierno"[20]. Aunque la oposición mantuvo e incluso aumentó su apoyo en ciertos espacios,[21] perdió su influencia en las fuerzas armadas, algo muy costoso en los años siguientes.

### *El paro indefinido*

Inmediatamente después del golpe, la OEA y el Centro Carter sentaron al gobierno y a la oposición a negociar. Ambos grupos, sin embargo, veían ventajas en mantener viva la polarización (Corrales, 2011). El gobierno creía que podía profundizar su control sobre las instituciones estatales, mientras que la oposición consideraba que podía remover al

presidente sin tener que negociar. Pese a haber acordado dialogar, las partes mantuvieron su discurso radical y escalaron sus acciones.

En diciembre de 2002, la oposición convocó a un paro general (inclusive PDVSA). Al principio, el paro iba a durar dos semanas; pero, en un intento por forzar la renuncia de Chávez, la oposición decidió mantenerlo de forma indefinida. Esta estrategia radical extrainstitucional golpeó seriamente la economía del país, que redujo su PIB en 4,5 billones de dólares en dos meses (Banco Central de Venezuela, s. f.), pero no consiguió que el presidente dejara el poder. Con la ayuda de los militares y de países vecinos, Chávez superó la escasez de productos básicos y logró que, a finales de enero de 2003, PDVSA reanudara funciones. Para febrero, el paro se había disipado y ya en abril la economía había recuperado el nivel que tenía en diciembre de 2002.

El paro disminuyó el apoyo a la oposición. Antes del paro, un poco más del 35 % de los venezolanos respaldaba a los grupos opositores. Más adelante, ese mismo año, dicho porcentaje cayó por debajo del 30 %. De la misma manera, antes del paro, un número levemente superior al 35 % de los venezolanos se identificaba a sí mismo como "independiente"; unos meses después esta cifra creció a cerca del 45 % (Datanálisis, 2013). Como sugirió un representante de la sociedad civil en la mesa de negociación de la OEA y el Centro Carter:

[la oposición] se sentía fuerte con las manifestaciones. Y se ilusionó con la idea de que continuar con esas manifestaciones iba a traducirse en la caída del gobierno [...] El paro indefinido [...] desgastó terriblemente a la oposición y refortaleció al gobierno.[22]

Más grave aún, como el golpe, el paro le proporcionó a Chávez información y razones "legítimas" para despedir aproximadamente a 18 000 empleados de PDVSA y reemplazarlos con sus seguidores (Martínez-Meucci, 2012). PDVSA, que hasta ese momento había estado bajo el control de la oposición, pasó a manos del Ejecutivo (Corrales & Penfold-Becerra, 2015; Martínez-Meucci, 2012). El paro también deterioró la capacidad que tenía la oposición de presionar para lograr un acuerdo favorable en la mesa de negociaciones de la OEA y el Centro Carter. Antes de diciembre, la oposición era lo suficientemente fuerte como para presionar por una convocatoria a elecciones presidenciales anticipadas; en febrero tuvo que resignarse a un referendo revocatorio, que no solo estaba estipulado en la Constitución, sino que era la alternativa que ya había ofrecido el gobierno (Martínez-Meucci, 2012).

A pesar de este retroceso, la oposición aún tenía control sobre la mayoría de los medios de comunicación, la mitad de la AN y el Tribunal Supremo de Justicia (TSj) y parte del CNE, y podía utilizar estas instancias para denunciar y obstaculizar iniciativas gubernamentales y tomar decisiones contrarias al presidente en asuntos importantes. Por ejemplo, en agosto de 2002, el TSj exoneró a los oficiales que habían participado del golpe de Estado, argumentando que este no había sido un golpe, sino "vacío de poder". Similarmente, entre 2003 y 2004, la oposición en el Congreso logró utilizar procedimiento parlamentario para demorar por más de un año un proyecto de ley que buscaba cooptar el TSj (Ley Orgánica del TSj) (AN, expediente 253). No obstante, el poder y la legitimidad de Chávez habían aumentado, y la presencia de la oposición en estas instituciones era importante para impedir, o al menos contener, su proyecto.

Dicho de otro modo, en marzo de 2003 ni el gobierno ni la oposición habían ganado. El futuro político de Venezuela dependía de la mesa de negociación donde la oposición había tratado de acelerar un acuerdo para realizar un referendo revocatorio que el

gobierno no quería llevar a cabo. Antes de diciembre, cuando la oposición privilegió las estrategias extrainstitucionales frente a la negociación, la presión ejercida desde las calles, los bajos precios del petróleo y el débil apoyo a Chávez hubieran sido tal vez suficientes para presionar por un referendo más temprano. En marzo, sin embargo, la oposición había perdido esos recursos. El golpe y el paro destruyeron la oportunidad que tenía para presionar por un mejor acuerdo y limitaron su capacidad de supervisar el uso de los recursos de PDVSA durante la campaña. Con los precios globales del petróleo al alza y poco control, Chávez aumentó el gasto social para movilizar a sus seguidores.

### *El boicot electoral*

El referendo finalmente se realizó en agosto de 2004, después de que Chávez utilizara diversas estrategias legales para retrasarlo. El gobierno reemplazó a los directivos del CNE[23] por otros más leales a Chávez[24] y aprobó la Ley Orgánica del TSJ, que incrementó el número de jueces y amplió el poder de la AN para destituirlos. Una vez renovados, el CNE y el TSj recurrieron a estrategias dilatorias para demorar el referendo. Cuando finalmente llegaron las elecciones, la oposición estaba más dividida de lo que había estado un año antes, los precios del petróleo estaban al alza y la popularidad de Chávez se había recuperado. En consecuencia, la oposición perdió.

La derrota desmoralizó a la oposición. En vez de aceptarla y prepararse para competir en las elecciones legislativas de 2005, el sector radical acusó al gobierno de fraude y creó una atmósfera que llevó a candidatos y votantes a abstenerse de participar. La idea era que un boicot electoral deslegitimaría a Chávez y lo forzaría a renunciar.[25] Esta estrategia extrainstitucional radical también resultó contraproducente. En vez de perder legitimidad, el gobierno ganó casi todas las curules en la AN. Datos de encuestas sugieren que, de haber participado, la oposición habría podido ganar cerca del 30 % de esas curules.[26]

El nuevo congreso fue fundamental para acelerar y fortalecer el proyecto del gobierno y la cooptación de las instituciones democráticas restantes. Entre 2006 y 2010 la AN dobló el número de leyes aprobadas *(vis-a-vis* el periodo legislativo de 2000-2005) y lo hizo seis veces más rápido que la legislatura anterior. Entre 2000 y 2005, los proyectos introducidos por el gobierno se demoraban un promedio de 217 días en el Congreso; entre 2006 y 2010 el mismo trámite se redujo a 37 días.[27] En este segundo periodo, la AN aprobó leyes que profundizaron el proyecto chavista, renovó el CNE y el TSJ, con el reemplazo de rectores y jueces cercanos a la oposición y cambió las reglas de procedimiento de la AN en 2010, para evitar una obstrucción parlamentaria como la que habían sufrido entre 2000 y 2005. En 2007, el gobierno convocó a un referendo que buscaba aumentar el control del Ejecutivo sobre las instituciones del Estado. Pese a que la oposición derrotó la iniciativa, el gobierno utilizó su control sobre el Congreso, las cortes y los organismos de control para lanzar un segundo referendo en 2009 con el que se aprobó la reelección presidencial inmediata indefinida, que completó así la erosión de la democracia venezolana.

La erosión de la democracia en Venezuela no era una certeza en 1999. Entre 2000 y 2005, muchos, incluyendo a algunos seguidores, creían que Chávez no iba a durar.[28] La oposición tenía suficientes recursos institucionales y extrainstitucionales para negociar con el gobierno, pero, utilizando estrategias extrainstitucionales para sacar a Chávez, los desaprovecharon todos. De acuerdo con un número importante de entrevistados, si la oposición hubiera utilizado el Congreso, las cortes y las elecciones y hubiera evitado el golpe, la huelga y el boicot, posiblemente, hubiera podido detener a Chávez o, al

menos, lo hubieran demorado lo suficiente como para abrir nuevas ventanas de oportunidad y evitar que Venezuela se convirtiera en un régimen autoritario.[29]

## La supervivencia de la democracia en Colombia

Uribe ganó las elecciones presidenciales de 2002 con una victoria arrolladora. Al igual que Chávez, introdujo proyectos de ley que buscaban debilitar el Congreso, recortar los poderes de las cortes y los organismos de control o cooptarlos y permitir dos reelecciones consecutivas.[30] A diferencia de Chávez, sin embargo, Uribe no logró erosionar la democracia. En contraposición con Venezuela, la oposición en Colombia optó, en su mayoría, por estrategias institucionales o extrainstitucionales combinadas con objetivos moderados para combatir las reformas de Uribe.[31] Liderados por la coalición de izquierda entre el Polo Democrático -que hábilmente se distanció de la guerrilla-, algunos miembros del Partido Liberal, sindicatos[32] y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos,[33] la oposición mantuvo sus curules en el Congreso y recurrió a reglas de procedimiento para proteger las cortes y los organismos de control, obstaculizando el debate legislativo de las reformas de Uribe y denunciando o creando vicios de procedimiento. Estas demoras abrieron ventanas para: a) moderar reformas radicales y b) aumentar el escrutinio público. Los vicios de procedimiento facilitaron la revisión judicial y brindaron argumentos para generar fallos contra algunas de estas reformas constitucionales. En conjunto, dichas estrategias contribuyeron a frenar el proceso por medio del cual el Ejecutivo pretendía debilitar los pesos y contrapesos y ayudaron a la Corte Constitucional (ce) a evitar que Uribe ampliara su mandato más allá de un segundo periodo.

Para ilustrar estos mecanismos, examino tres proyectos de ley: el Referendo contra la Politiquería y la Corrupción (2002), el Estatuto Antiterrorista (2003) y el Referendo de Reelección Presidencial (2008). Estos proyectos eran fundamentales para los intentos de Uribe de erosionar la democracia. Si hubieran sido aprobados, habrían debilitado al Legislativo, aumentado los poderes de decreto presidenciales y le hubieran permitido a Uribe gobernar por doce años o más.

### *Referendo contra la Politiquería y la Corrupción*

Uribe presentó el proyecto del Referendo contra la Politiquería y la Corrupción en agosto de 2002. El proyecto de ley original proponía un Legislativo unicameral con un número menor de parlamentarios, llamaba a nuevas elecciones de congreso, aumentaba las causales de destitución de los congresistas o de inhabilidad para participar en política y abolía organismos de control regionales (Gaceta del Congreso 323, 2002). La idea era aprovechar el impulso de la victoria electoral de Uribe para pasar en el Congreso el proyecto de referendo y llevar a la gente a las urnas. Por ello, con el fin de alcanzar el quorum necesario para que se aprobara el proyecto, Uribe necesitaba que el referendo se celebrara pronto.[34] Desde un comienzo el proyecto de ley contaba con el apoyo del Ejecutivo. Contra las mayorías y los recursos del presidente era poco lo que la oposición podía hacer ([Milanese, 2012]). No obstante, en cada uno de los tres debates en el Congreso la oposición exigió que cada aspecto del referendo -todas las seis preguntas y sus reformas- se debatieran y se votaran individualmente por votación nominal (Gaceta del Congreso 01, 2003; Gaceta del Congreso 36, 2003). En consecuencia, el proyecto del referendo tardó más tiempo en hacer trámite por el Congreso de lo que hubiera tardado en otras circunstancias. Mientras que los debates de las comisiones o las plenarias por lo general toman de una a cuatro sesiones, los debates del referendo se tomaron, en promedio, siete sesiones cada uno.

Amigos y enemigos del referendo utilizaron este tiempo para modificar el proyecto de ley. Cuando este salió del Congreso ya no proponía elecciones legislativas inmediatas, no promovía un congreso unicameral y proponía reducir el congreso en un 20 % y no un 30 %. La propuesta de ley había perdido una de las preguntas que iba a movilizar más votantes (la destitución del Congreso) y ya no restringía los poderes del Congreso como proponía el proyecto original. La CC introdujo otras modificaciones. Eliminó parágrafos introductorios que pudieran implicar un sesgo en las preguntas y una provisión que hubiera permitido votar por todas las preguntas en bloque.

Las enmiendas del Congreso y de la CC tuvieron un papel fundamental en el fracaso del referendo, pero fueron las estrategias extrainstitucionales moderadas de la oposición las que lo hundieron. Los opositores del referendo hicieron campaña por la abstención. Sin deslegitimar a Uribe, lograron movilizarse por fuera de las instituciones para obstaculizar su habilidad de alcanzar el umbral requerido para que se aprobara el proyecto de ley. En efecto, aunque el electorado aprobó la mayoría de las preguntas del referendo, solo dos superaron el umbral. Si el Congreso y la CC no hubieran modificado el proyecto de ley, no obstante, el boicot electoral hubiera sido menos exitoso, impidiendo la reforma (Bermúdez, 2010; Breuer, 2008).

***Estatuto Antiterrorista***

De acuerdo con la Constitución de Colombia (artículo 241), la CC no puede fallar sobre reformas constitucionales basándose en su contenido, sino en su proceso de formación. En consecuencia, los miembros del Congreso que se oponen a cualquier reforma constitucional, por lo general, denuncian o establecen irregularidades de procedimiento y piden incluir su denuncia en los registros oficiales, como si buscaran alertar a los funcionarios de la Corte acerca de la irregularidad, de tal manera que los jueces puedan basarse en ella para fallar en contra del acto legislativo (Botero & Gamboa, 2021).

El Estatuto Antiterrorista ejemplifica estas tácticas. Este proyecto de acto legislativo buscaba hacer permanentes ciertos poderes presidenciales para emitir decretos de ley. Uribe quería permitir que las fuerzas armadas participaran en el acopio y el análisis de evidencias relacionadas con "terrorismo"; permitir redadas y detenciones sin orden judicial en casos de sospecha de "terrorismo", y establecer censos obligatorios en regiones con "actividad terrorista" frecuente, todo esto sin revisión judicial obligatoria ni límite de tiempo (Gaceta del Congreso 174, 2003). De haberse aprobado, este proyecto de ley hubiera eliminado controles al Ejecutivo y permitido la suspensión de ciertas libertades civiles a voluntad.

Debido a la popularidad del programa de seguridad de Uribe, el proyecto de ley pasó de manera relativamente fácil cinco de los ochos debates en el Congreso. En el sexto debate, en medio de una caótica votación nominal, sin que se llegara al quorum, el presidente de la Cámara de Representantes cerró la sesión por el día. Una congresista de la oposición apeló la decisión argumentando que el presidente no había cerrado formalmente la votación y logró que se reabriera la sesión. Inmediatamente después, otro congresista de la oposición declaró que los resultados de la votación estaban dados, que el proyecto de ley no había pasado y que la sesión había sido cerrada, por lo que, continuó, cualquier otra votación o debate adicional a partir de ese momento violaría el procedimiento. El presidente desestimó la intervención y convocó a votar el proyecto el día siguiente y lo aprobó (Gaceta del Congreso 617, 2003). Los congresistas de la oposición argumentaron que había habido un vicio de procedimiento, dejaron constancia en el registro (Gaceta del Congreso 663, 2003) y reiteraron el vicio en los subsiguientes

debates. Aunque el Congreso aprobó el proyecto de acto legislativo (Gaceta del Congreso 707, 2003; Gaceta del Congreso 03, 2004; Gaceta del Congreso 04, 2004), el reclamo de la oposición fue retomado en diferentes demandas de inconstitucionalidad y utilizado por la CC para fallar contra la reforma (Sentencia C-816-2004, 2004).

La CC fue fundamental para impedir el Estatuto Antiterrorista, pero fue la estrategia institucional moderada utilizada por la oposición la que proporcionó a los jueces suficientes argumentos para fallar en contra. Los congresistas de oposición no solo crearon un vicio de procedimiento, sino que registraron constancias en las gacetas y brindaron así recursos legales que grupos de la sociedad civil usaron en sus demandas contra el acto legislativo. Sin estos congresistas, hubiera sido muy difícil para los demandantes identificar el vicio de procedimiento. Los registros escritos del Congreso solo muestran fragmentariamente lo que sucede en los debates legislativos y los grupos de la sociedad civil no cuentan con los recursos para asistir a todos los debates. A menos de que estos hechos estén debidamente documentados o que las partes relevantes sean evidenciadas, es complicado para demandantes y magistrados notar las irregularidades de procedimiento. Como explicaba un miembro de estos grupos de presión: "los miembros de la oposición en el Congreso son importantes [...] Las organizaciones [de la sociedad civil] no tienen recursos para seguir los debates entonces muchas veces son los [congresistas] de la oposición los que ayudan".[35]

***Referendo de Reelección Presidencial***

El proyecto de ley del referendo que hubiera permitido a Uribe hacer campaña para un tercer periodo era complicado. Durante su tránsito por el Congreso, la oposición utilizó reglas de procedimiento para demorar e identificar problemas legales en él. A pesar de que se aprobó, los reclamos de la oposición crearon conciencia de los problemas con la ley de referendo, aglutinaron respaldo contra la iniciativa y proporcionaron información relevante que la CC usó para fallar en su contra.

El referendo tenía limitaciones de tiempo. Si Uribe quería lanzarse a la presidencia en 2010, el proyecto tenía que pasar por el Congreso y la CC con suficiente tiempo para convocar al referendo antes de diciembre de 2009. El Comité de Reelección presentó el proyecto de ley en agosto de 2008. Gracias a las estrategias de obstrucción de la oposición, el debate en el Congreso se demoró hasta septiembre de 2009.

Durante el primer debate, la oposición pospuso la sesión un par de semanas. Filtrando evidencia sobre irregularidades relacionadas con la utilización de fondos en la recolección de firmas para apoyar la iniciativa, exigieron que el director del Comité de Relección, el registrador nacional y el presidente del CNE asistieran al debate antes de proseguir (Gaceta del Congreso 55, 2009). Debido a estas dilaciones, el presidente de la Cámara de Representantes tuvo que convocar a una segunda sesión para debatir el proyecto el último día de ese periodo legislativo (16 de diciembre de 2008). En dicha sesión la oposición pidió votación nominal para casi todo, incluyendo el orden del día y sus modificaciones, así como diez impedimentos[36] (Gaceta del Congreso 77, 2009). Si Uribe no hubiera extendido el periodo legislativo hasta el día siguiente, la Cámara de Representantes hubiera tenido que esperar hasta febrero de 2009 para votar el proyecto de ley.

Una vez el proyecto llegó a la Comisión de Conciliación (mayo de 2009), donde congresistas representantes de ambas cámaras unifican las diferentes versiones de un proyecto de ley, la oposición emprendió una fuerte batalla política y judicial para decidir

los miembros de dicha comisión y empujó el debate hasta la siguiente legislatura, en julio de 2009 (Paredes, 2010). La Comisión tardó casi un mes en llegar a un acuerdo sobre la versión del proyecto y la Cámara de Representantes y el Senado -donde la oposición recurrió a votación nominal para cada punto, incluyendo los 55 impedimentos- y otro mes en aprobarlo.

Las demoras tuvieron consecuencias importantes. Permitieron que la oposición pudiera reunir evidencia suficiente para demostrar cómo el dinero utilizado en la recolección de firmas para el referendo había superado los límites legales. Con esta evidencia lograron demandar a los organizadores de la iniciativa y a los congresistas que la apoyaron. Las solicitudes y demandas, a su vez, forzaron al registrador nacional y al CNE a elaborar documentos que certificaran que el proyecto de ley no cumplía con todos los requisitos para pasar al Congreso. La situación se convirtió en un escándalo público que descalificó a algunos de los legisladores del gobierno para participar en la Comisión de Conciliación (Paredes, 2010). Según un senador del Polo Democrático:

[...] logré dosificar [la evidencia] por sesiones para mantener [el debate]. En ese interregno comenzamos a encontrar [...] la cantidad de dinero que había y el dinero que [el Comité de la Reelección] estaba declarando y cómo jugaban con dos personas jurídicas, y la mentira que le dijo al Consejo [CNE] el señor Luis Guillermo Giraldo [líder promotor del referendo].[37]

Las dilaciones también contribuyeron a cambiar la imagen del gobierno. Los reclamos dieron tiempo para que emergieran escándalos graves que dañaban la imagen del presidente. En palabras de un senador de Cambio Radical, opositor de Uribe en su segundo mandato:

[...] a pesar de estar en minoría logramos aplazar la decisión ocho meses. Circunstancia que, creo yo, al final sirvió porque los ocho meses permitieron que se fueran dando a conocer hechos de corrupción que cambiaron la percepción de la gente. [. Estos] mostraron que no todo había sido tan bueno desde el punto de vista del gobierno del presidente.[38]

Los escándalos y las quejas de los congresistas fortalecieron a la oposición y atrajeron a aquellos que, pese a ser uribistas, eran escépticos de la reelección. En parte llevados por la prensa negativa, un grupo de uribistas y no uribistas se unieron contra el proyecto de ley y, utilizando campañas creativas extrainstitucionales, le solicitaron a la CC que fallara en contra del proyecto.[39] Estas campañas contribuyeron a que los magistrados se sintieran más cómodos al pronunciar sentencia contra la ley que autorizaba el referendo.[40]

Finalmente, las tácticas parlamentarias de la oposición fueron cruciales para alertar a aquellos quienes estaban a cargo del control jurídico sobre posibles irregularidades en la ley. Los registros escritos y las intervenciones del Congreso otorgaron a la CC razones para extender la revisión constitucional y solicitar documentación acerca del proyecto de ley antes de que este hubiera sido radicado en el Congreso.[41] Esta documentación fue fundamental para demostrar que el Comité de la Reelección había violado los límites legales de financiación (Sentencia C-141-10, 2010).

Si los congresistas no hubieran investigado y establecido las irregularidades, hubiera sido muy poco probable que los miembros de la Corte o los grupos de presión hubieran estado en condiciones de hallar este fraude.[42] Aun cuando es posible que la Corte hubiera

fallado contra la ley de referendo basada en la teoría de la sustitución de la Constitución (de acuerdo a la cual hay límites sustantivos a lo que el Congreso puede reformar), esta teoría es controversial y divide con frecuencia a la CC.[43] Es más fácil y seguro fallar sobre vicios de procedimiento. Es más sencillo para la Corte ponerse de acuerdo sobre estas irregularidades y es más complicado argumentar en contra de esas decisiones. Esto es de particular relevancia si un presidente con un apoyo popular considerable respalda un proyecto de ley. Sin haberse demostrado irregularidades de procedimiento, la decisión hubiera sido mucho más difícil de tomar. En estas circunstancias, fallar en contra del referendo únicamente con base en la sustitución de la Constitución[44] habría debilitado el fallo hubiera hecho a la Corte más vulnerable frente a un presidente con recursos suficientes para ignorar su decisión.

La CC falló contra el referendo apenas tres meses antes de las elecciones presidenciales. A pesar de que la oposición en el Congreso no logró evitar que el proyecto se aprobara, la estrategia institucional de dilatar y denunciar dio frutos. La Corte utilizó los argumentos de los congresistas para fallar contra la iniciativa y las demoras dejaron a Uribe sin el tiempo necesario para presentar otra reforma, y lo obligaron a bajarse del poder, evitando que completara el proceso de erosión democrática.

## CONCLUSIÓN

La mayoría de los estudios sobre erosión democrática se han enfocado en el mandatario. Estos trabajos asumen que las regresiones democráticas son o inevitables una vez candidatos con aspiraciones hegemónicas llegan al poder o el resultado de la vulnerabilidad del régimen. Este artículo cuestiona ambos supuestos. Al definir la erosión de la democracia como un proceso, el argumento descrito arroja luz sobre los mecanismos que permiten a algunos presidentes hegemónicos convertir las democracias en regímenes autoritarios competitivos, y a otros no, resaltando el papel de la oposición.

En este artículo demuestro que no todos los casos de erosión fallidos son el resultado de líderes débiles. Durante sus primeros años en el poder, Chávez era más débil que Uribe; sin embargo, el primero erosionó la democracia, pero el segundo, no. En lugar de centrarme en la correlación de las fuerzas entre gobierno y oposición, sugiero enfocarse en lo que hace la oposición. La evidencia de Colombia y Venezuela sugiere que, incluso si son débiles, aquellos que no están en el poder cuentan con recursos que pueden utilizar de manera efectiva para proteger la democracia.

Este argumento no aplica de igual forma en todos los casos. Los públicos nacionales e internacionales con preferencias normativas por la democracia y una infraestructura institucional democrática básica son necesarios para que las estrategias y los objetivos de la oposición funcionen en la manera en la que planteo yo. No obstante, las implicaciones de la presente investigación pueden contribuir a entender otros países que experimentan procesos similares. Estrategias extrainstitucionales en Bolivia y Turquía le costaron a la oposición en estos países importantes recursos institucionales y no institucionales, así como legitimidad nacional e internacional. No obstante, es difícil predecir si la erosión de la democracia hubiera avanzado como lo hizo en estas naciones si la oposición no hubiera cometido estas equivocaciones; es claro que estas tácticas disminuyeron el espectro de oportunidades para combatir al líder autoritario. Investigaciones posteriores deberán evaluar la teoría en otros contextos, con el fin de estudiar las condiciones desde las cuales la teoría funciona de la forma en la que planteo

aquí y establecer otros mecanismos por medio de los cuales tiene lugar la erosión de la democracia.

## REFERENCIAS


Albarracín, J., Gamboa, L., & Mainwaring, S. (2018). Deinstitutionalization without collapse: Colombia party system. En S. Mainwaring (Ed.), *Latin America party systems: Institutionalization, decay and collapse* (pp. 227-254). Cambridge University Press. [ Links ]

Banco Central de Venezuela. (s. f.). http://www.bcv.org.ve/ [ Links ]

Bejarano, R. (2010). La justicia sitiada. En I. Cepeda (Ed.), *Las perlas uribistas*. Debate. [ Links ]

Bermeo, N. (1997). Myths of moderation: Confrontation and conflict during democratic transitions. *Comparative Politics*, *29*, 305. [ Links ]

Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, *27*, 5-19. [ Links ]

Bermúdez, J. (2010). *La audacia del poder: Momentos claves del primer gobierno de Uribe contados por uno de sus protagonistas*. Planeta. [ Links ]

Botero, S., & Gamboa, L. (2021). Corte al Congreso: Poder judicial y trámite legislativo en Colombia. *Latin American Research Review*, 56(3), 592-606. [ Links ]

Breuer, A. (2008). Policymaking by referendum in presidential systems: Evidence from the Bolivian and Colombian cases. *Latin American Politics and Society*, *50*, 59-89. [ Links ]

Bunce, V, & Wolchik, S. (2011). *Defeating authoritarian leaders in Postcommunist countries*. Cambridge University Press. [ Links ]

Capoccia, G. (2007). *Defending democracy: Reactions to extremism in interwar Europe*. John Hopkins University Press. [ Links ]

Carreras, M. (2012). The rise of outsiders in Latin America, 1980-2010: An institutionalist perspective. *Comparative Political Studies*, *45*, 1451-1482. [ Links ]

Cleary, M. R., & Öztürk, A. (2020). When does backsliding lead to breakdown? Uncertainty and opposition strategies in democracies at risk. *Perspectives on Politics*, 1-17. [ Links ]

Coppedge, M. (2002). Soberanía popular versus democracia liberal en Venezuela. En M. Ramos (Ed.), *Venezuela: Rupturas y continuidades del sistema político, 1999-2001*. Ediciones Universidad de Salamanca. [ Links ]

Corrales, J. (2011). Why polarize? Advantages and disadvantages of rational-choice analysis of government-opposition relations under Hugo Chávez. En T. Ponniah & J. Eastwood, (Eds.), *The revolution in Venezuela: Social and political change under Chávez*. Harvard University Press. [ Links ]

Corrales, J. (2018). *Fixing democracy: Why constitutional change often fails to enhance democracy in Latin America*. Oxford University Press. [ Links ]

Corrales, J., & Penfold-Becerra, M. (2015). *Dragon in the tropics: The legacy of Hugo Chávez* (2.ª ed.). The Brookings Institution. [ Links ]

Datanálisis. (2013). *Encuesta Nacional Ómnibus*. [ Links ]

Dugas, J. (2003). The emergence of Neopopulism in Colombia? The case of Álvaro Uribe. *Third World Quarterly*, *24*, 1117-1136. [ Links ]

*El Nacional*. (ediciones, 1998-2010). Caracas. [ Links ]

Gamboa, L. (2022). *Resisting backsliding: Opposition strategies against the erosion of democracy*. Cambridge University Press. [ Links ]

García, M., & Revelo, J. E. (2009). La concentración del poder en Colombia. En M. García & J. E. Revelo (Eds.), *Mayorías sin democracia: Desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009*. Dejusticia. [ Links ]

Gartner, S., & Regan, P. (1996). Threat and repression: The non-linear relationship between government and opposition violence. *Journal of Peace Research*, 33(3), 273-287. [ Links ]

Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2019). *How to save a constitutional democracy*. The University of Chicago Press. [ Links ]

González, M. F. (2013). *Hugo Chávez y Álvaro Uribe: La fuerza de las palabras. Dos discursos para gobernar*. Instituto Caro y Cuervo. [ Links ]

Haggard, S. (2016). *Dictators and democrats: Masses, elites, and regime change*. Princeton University Press. [ Links ]

Handlin, S. (2017). *State crisis in fragile democracies: Polarization and political regimes in South America*. Cambridge University Press. [ Links ]

Hawkins, K. A. (2010). *Venezuela's chavismo andpopulism in comparativeperspective*. Cambridge University Press. [ Links ]

Hidalgo, M. (2009). Hugo Chávez's "Petro-Socialism". *Journal of Democracy*, *20*, 78-92. [ Links ]

Hiroi, T., & Renno, L. (2014). Dimensions of legislative conflict: Coalitions, obstructionism, and lawmaking in multiparty presidential regimes. *Legislative Studies Quarterly*, *39*, 357-386. [ Links ]

Levitsky, S., & Loxton, J. (2013). Populism and competitive authoritarianism in the Andes. *Democratization*, *20*, 107-136. [ Links ]

Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press. [ Links ]

Linz, J. (1978). *The breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdown, and reequilibration*. Johns Hopkins University Press. [ Links ]

Mainwaring, S. (2018). Party system institutionalization, predictability, and democracy. En S. Mainwaring (Ed.), *Latin America party systems: Institutionalization, decay and collapse* (pp. 71-101). Cambridge University Press. [ Links ]

Mainwaring, S., & Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and dictatorships in Latin America: Emergence, survival and fall*. Cambridge University Press. [ Links ]

Martínez-Meucci, M. A. (2012). *Apaciguamiento: El referéndum revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*. Alfa. [ Links ]

Mazzuca, S. (2013). Natural resources boom and institutional curses in teh new political economy of South America. En J. Domínguez & M. Shifter (Eds.), *Constructing democratic governance in Latin America* (pp. 102-127). John Hopkins University Press. [ Links ]

McAdam, D. (1999). *Political process and the development of black insurgency, 1930-1970* (2a ed., pp. 57-58). University of Chicago Press. [ Links ]

McAdam, D., & Tarrow, S. (2000). Nonviolence as contentious interaction. *PS: Political Science and Politics*, *33*(2), 149-154. [ Links ]

McCoy, J. (2011). *International mediation in Venezuela*. United States Institute of Peace. [ Links ]

Medina, M., & López Maya, M. (2003). *Venezuela: Confrontación social y polarización política*. Aurora. [ Links ]

Meyerrose, A. M. (2020). The unintended consequences of democracy promotion: International organizations and democratic backsliding. *Comparative Political Studies*, *53* (10-11). [ Links ]

Milanese, J. P. (2012). Dinámicas cambiantes de la relación interinstitucional entre el poder ejecutivo y el legislativo en Colombia (2002/2006). *Desafíos*, 24(1), 231-274. [ Links ]

Morgan, J. (2011). *Bankrupt representation and party system collapse*. University Park; Pennsylvania State University Press. [ Links ]

Negretto, G. (2013). *Making constitutions: Presidents, parties, and institutional choice in Latin America*. Cambridge University Press. [ Links ]

O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5, 55-69. [ Links ]

O'Donnell, G., & Schmitter, P. (1986). *Transitions from authoritarian rule*. Johns Hopkins University Press. [ Links ]

Paredes, C. (2010). *Referendo reeleccionista: El Estado de derecho prevaleció sobre el 'Estado de opinión"*. Universidad de Antioquia. [ Links ]

Pérez-Liñán, A., & Mainwaring, S. (2013). Regime legacies and levels of democracy: Evidence from Latin America. *Comparative Politics*, *45*, 379-397. [ Links ]

Petkoff, T. (2011). *El chavismo al banquillo: Pasado, presente yfuturo de un proyecto político*. Planeta. [ Links ]

Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2000). *Democracy and development: Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. *Cambridge studies in the theory of democracy*. Cambridge University Press. [ Links ]

Seawright, J. (2012). *Party-System collapse: The roots of crisis in Peru and Venezuela*. Stanford University Press. [ Links ]

*Semana*. (ediciones, 2002-2010). Bogotá. [ Links ]

Somer, M., McCoy, J. L., & Luke, R. E. (2021). Pernicious polarization, automatization and opposition strategies. *Democratization*, 28(5), 929-948. [ Links ]

Svolik, M. (2008). Authoritarian reversals and democratic consolidation. *American Political Science Review*, *102*, 153-68. [ Links ]

Trejo, G. (2014). The ballot and the street: An electoral theory of social protest in autocracies. *Perspectives on Politics*, *12*, 332-352. [ Links ]

Waldner, D., & Lust, E. (2018). Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 93-113. [ Links ]

Weyland, K. (2013). Latin America's authoritarian drift: The threat from the populist left. *Journal of Democracy*, 24(3), 18-32. [ Links ]

Weyland, K. (2020). Populism's threat to democracy: Comparative lessons for the United States. *Perspectives on Politics*, 18(2), 389-406. [ Links ]

Wills Otero, L. (2014). Colombia: Analyzing the strategies for political action of Alvaro Uribe's government, 2002-10. En J. P. Luna & C. Rovira Kaltwasser (Eds.), *The resilience of the Latin American right*. Johns Hopkins University Press. [ Links ]

*****La versión original de este texto se publicó en *Comparative Politics* (vol. 42, n.° 4, 2017) y está reproducido aquí con su permiso. La traducción del inglés al español es de Claudia Ríos.

[1] Algunas excepciones son Somer et al. (2021) y Cleary y Oztürk (2020).

[2]Colombia: 16 debates de proyectos de ley. Venezuela: 16 debates de proyectos de ley.

[3]En Colombia, la revista *Semana* (2002 -2010); en Venezuela, el diario *El Nacional* (1998 -2010).

[4]El escaso apoyo ayuda a explicar por qué —a diferencia de Chávez en 2002— Manuel Zelaya (Honduras, 2006-2009) fue incapaz de reversar el golpe de estado en su contra.

[5]Vetos, decretos, aprobación exclusiva de leyes, poderes presupuestales, conformación o destitución del gabinete, censuras, destitución de asambleas, nombramiento de funciona rios de organismos de control y vigilancia y la capacidad de saltarse los controles judiciales (Negretto, 2013).

[6]Permiten reelecciones, aumentan los límites del mandato a corto plazo o manipulan distritos electorales.

[7]Las democracias delegativas carecen de rendición horizontal de cuentas, pero cuentan con rendición electoral de cuentas (O'Donnell, 1994).

[8]Mi conceptualización de la democracia es que esta es un régimen que tiene: 1) elec ciones libres y justas, 2) voto universal, 3) protección a los derechos civiles, 4) autoridades "tutelares" que hayan sido elegidas y 5) un campo de juego de nivel razonable (Levitsky & Way, 2010, p. 7).

[9]El campo de juego electoral está desequilibrado si: 1) las instituciones del Estado están altamente politizadas y manejadas por quien está en el poder, 2) el acceso a los medios es desigual o 3) el acceso a los recursos es dispar (Cfr. Levitsky & Way, 2010, pp. 9-12).

[10]Mi libro *Resisting Backsliding: Opposition Strategies Against the Erosion of Democracy* (2022) complejiza las consecuencias de estrategias extrainstitucionales moderadas o institucionales radicales. Por razones de espacio no entro en tanto detalle aquí.

[11]Diferentes grupos dentro de la oposición pueden utilizar diversas estrategias/objetivos. No obstante, las facciones más legítimas representan un riesgo más creíble para el manda tario. Contra estas reaccionan los presidentes (Bermeo, 1997).

[12]Inicialmente, el 34 %, pero subió al 48 % en 2002.

[13]En 2000, en el Tribunal Supremo de Justicia, la mayoría de los magistrados eran de ten dencia chavista; esto cambió en 2002 cuando el gobierno perdió el apoyo de diez de estos veinte magistrados.

[14]La mayoría eran elegidos por mayoría calificada. Con más de un tercio de la Asamblea Nacional, la oposición tenía un cierto grado de participación en ella.

[15]Del 28 % al 29 % (Senado) y del 21 % al 3 % (Cámara).

[16]Eran percibidos como independientes. Algunos miembros eran de tendencia al gobierno; otros, a la oposición.

[17]El debilitamiento del sistema partidista destruyó la confianza de la gente en la política. Pese a que los partidos políticos hacían parte de la oposición, sus líderes tenían poca influen cia sobre las decisiones que se tomaban.

[18]Los partidos políticos utilizaron estrategias institucionales. Fueron muy activos en la Asamblea Nacional (2000 y 2005). Pero, al estar desacreditados, lo que hicieron fue casi imperceptible.

[19]ntrevista con la autora (Caracas, 4 de marzo de 2014).

[20]Entrevista con la autora (Caracas, 21 de marzo de 2014).

[21]Las deserciones antes del golpe incrementaron su coalición en la Asamblea Nacional, el Tribunal Supremo de Justicias y el Consejo Nacional Electoral.

[22]ntrevista con la autora (Caracas, 20 de marzo de 2014).

[23]El Consejo Nacional Electoral de entonces había permitido un referendo consultivo de la oposición en 2002.

[24]Dos rectores de la oposición, dos rectores del gobierno y un tercero "neutral".

[25]Entrevista de la autora a un líder político miembro de Alianza Bravo Pueblo (Caracas, 8 de marzo de 2014).

[26]Entrevista de la autora a un analista político miembro de Primero Justicia (Caracas, 29 de abril de 2014).

[27]Cálculos de la autora basados en información de los archivos de la Asamblea Nacional.

[28]Entrevista de la autora a un profesor de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, 12 de mayo de 2014).

[29]Entrevistas de la autora a una profesora de la Universidad Central de Venezuela (Cara cas, 20 de marzo de 2014), a un periodista político de *El Universal* (Caracas, 21 de marzo de 2014) y un miembro de Primero Justicia (Caracas, 23 de julio de 2014).

[30]Intervino directa e indirectamente en la elección de procurador general, defensor del pueblo y los miembros de la Corte Constitucional (García & Revelo, 2009).

[31]La guerrilla utilizó estrategias extrainstitucionales con objetivos radicales. No obstante, era muy impopular y no significaba un oponente creíble en la lucha por el poder político.

[32]Confederación de Trabajadores de Colombia, Central Unitaria de Trabajadores, Con federación General del Trabajo, etc.

[33]Consultoria para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, etc.

[34]En julio, la aprobación de Uribe llegaba al 76 % y el 81 % de la población estaba dispuesto a apoyar el referendo. En enero de 2003 estas cifras cayeron al 68 % y 46 %, respectivamente (Bermúdez, 2010).

[35]Entrevista con la autora (Bogotá, 19 diciembre de 2013).

[36]Cuando existe conflicto de intereses, los congresistas pueden pedir la palabra y preguntar si se consideran impedidos para participar en el debate o no.

[37]Entrevista con la autora (Bogotá, 19 de noviembre de 2013).

[38]Entrevista con la autora (Bogotá, 26 de noviembre de 2013).

[39]Entrevista con un miembro de Alianza Ciudadana por la Democracia (Bogotá, 5 de diciembre de 2013).

[40] Entrevista con un magistrado de la Corte Constitucional (Bogotá, 20 de enero de 2013).

[41]Entrevista con un funcionario de la Corte Constitucional (Bogotá, 17 de enero de 2013).

[42]Entrevista con un miembro de una organización no gubernamental judicial (Bogotá, 14 de mayo de 2013).

[43]Entrevista con un constitucionalista (Bogotá, 10 de diciembre de 2013).

[44]Si bien la sentencia de la Corte Constitucional incluye argumentos de procedimiento y sustitución —de acuerdo con entrevistas a miembros de organizaciones demandantes—, la ponencia original era solo por vicios de procedimiento y estos la razón primaria para fallar en contra del proyecto de ley.

**Para citar este artículo:** Gamboa, L. (2022). Oposición en los márgenes: Estrategias contra la erosión de la democracia en Colombia y Venezuela. *Desafíos, 34(2),* 1-34. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11998